

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНО- НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ДОКУМЕНТАМИ В РОССИИ

Анализ существующей законодательно-нормативной базы нашей страны и ее сравнение с законодательством других стран показывает, что Россия существенно отстает в правовом регулировании использования юридически значимых электронных документов в государственном управлении и деловой деятельности, что значительно снижает эффективность использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), прежде всего, в государственном управлении.

В этом процессе, по мнению ведущих специалистов в области документационного обеспечения управления, можно выделить несколько основных тенденций, которые в первую очередь влияют на вопросы законодательно-нормативного регулирования управления документами:

1. Попытка привести российское законодательство в соответствие с законодательством Европейского союза. Это, прежде всего, проявилось в принятии двух федеральных законов: от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» и от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации государственных, муниципальных и судебных органов». Положения российских законодательных актов были приняты с учетом действующего европейского законодательства в этой области. Европейское законодательство служит основой и при разработке проектов других законов, например об электронной подписи.

2. Ужесточение требований к определенным видам деятельности, в том числе к документированию этой деятельности. Это выражается, с одной стороны, в установлении более четких и жестких требований к работе с документами в коммерческих организациях и государственных органах. С другой стороны, в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях введены новые и значительно увеличены старые штрафы за утрату документов и непредставление их контролирующим органам¹.

3. Активное расширение сферы использования электронных документов как в государственном управлении, так и в коммерческой деятельности. Несмотря на прорехи в законодательстве, использование электронных документов постоянно расширяется. Многие коммерческие

организации стремятся максимально эффективно использовать те возможности, которые уже сейчас предоставляет законодательство². Одновременно возрастает потребность в использовании электронных документов в государственных органах³.

Серьезной проблемой является и отсутствие эффективной координации законотворческой деятельности, ведущейся по разным направлениям. Наглядным примером служит ситуация с электронными документами длительного срока хранения (свыше 10 лет). С одной стороны, для ряда электронных документов длительные сроки хранения уже установлены законами и нормативными актами, с другой – нет никаких нормативных и методических документов по организации их хранения в организациях и государственных архивах⁴.

Афанасьев С. И. связывает эту проблему с отсутствием в нашей стране единой национальной системы стандартов и сертификации в сфере управления электронными документами⁵.

Несмотря на то, что внимание к документам возрастает, многие государственные органы, к сожалению, пока еще не осознали, что государственное управление осуществляется на основе юридически значимых документов, а не просто информации. В результате серьезно недооценивается роль документов и хорошо налаженного документооборота в государственном управлении, и это мешает эффективно строить электронное правительство и информационное общество.

Обобщая недавно принятые изменения в российском законодательстве, следует отметить, что в ряде законов противопоставляются письменная и электронная форма документов. Такой подход создает угрозу возникновения отдельных законодательств для бумажных и электронных документов. В зарубежной практике, напротив, принимается, что электронный документ – это, в первую очередь, документ. Везде, где требуется использование письменной формы, этому требованию в равной степени удовлетворяют как традиционные, так и электронные документы, если законодательством прямо не установлено иное.

Работа по совершенствованию законодательства должна также обеспечить его технологическую нейтральность. Здесь следует более эффективно использовать как международный опыт, так и собственную судебную практику. Речь идет, прежде всего, о том, чтобы закрепить возможность использования электронных документов без электронной цифровой подписи. Стоит серьезно задуматься и о том воздействии, которое начинает оказывать законодательство о персональных данных. В нынешнем своем виде оно способно существенно затормозить планы построения «электронного правительства», поскольку чрезмерный упор на защиту персональных данных, запрет на их использование в иных целях, чем те, что первоначально предполагались, по сути дела блокируют возможность реа-

лизовать сложные, гибко перестраиваемые по мере необходимости процессы оказания государственных услуг. По этой причине ряд европейских и азиатских стран предпочли без лишнего шума пойти по пути создания централизованных национальных реестров персональных данных.

Для налаживания эффективного межведомственного взаимодействия необходимо синхронизировать законодательно-нормативную базу таким образом, чтобы электронные документы, созданные в любом из органов власти, признавались везде, где они должны быть использованы другими органами власти. Нужно понимать, что проблема, которую предстоит решить, состоит не в замене бумаги на электронные документы, а в изменении стиля и методов взаимодействия государственных органов⁶.

Законодательно-нормативные акты в то же время должны учитывать, что переход от бумажного документооборота идет не к чисто электронному, а к смешанному документообороту⁷. Необходимо принимать во внимание и многоукладность современного российского делопроизводства, когда делопроизводство даже в организациях одного сектора экономики, работающих в одном правовом поле, может существенно различаться, в немалой степени в зависимости от их ресурсов и готовности использовать современные технологии. Стричь всех под одну гребенку вряд ли получится⁸.

Определенные сложности связаны также с многоуровневостью законодательно-нормативной базы – с существованием законодательно-нормативного регулирования не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях. Постепенно начинает все более отчетливо проявляться тенденция накопления существенных различий в законодательно-нормативной базе регионов, и прежде всего в той ее части, что регламентирует порядок электронного документооборота и применения электронных документов.

¹ Храмцовская Н. А. Электронные документы: грядет ужесточение требований к их сохранности // Современные технологии делопроизводства и документооборота. 2012. №5. С. 6-10.

² Антошечкина Е. Ю. Обеспечение долговременной сохранности электронных документов // Современные технологии делопроизводства и документооборота. 2012. № 3. С. 6-10.

³ Ларин М. В. Об организации электронного документооборота в Российской Федерации. // Современные технологии делопроизводства и документооборота. 2011. №1. С. 3-6.

⁴ Кузнецов С. Л. Новые нормативно-правовые документы в области ДОУ // Современные технологии делопроизводства и документооборота. 2011. №3. С. 6-11.

⁵ Афанасьев С. И. О стандартах и сертификации в сфере управления электронными документами. // Современные технологии делопроизводства и документооборота. 2011. № 3. С. 6-14.

⁶ Храмцовская Н. А. В делопроизводстве идет революция, и от позиции каждого из нас, от наших знаний и квалификации во многом зависит, насколько она будет успешной... // Современные технологии делопроизводства и документооборота. 2011. № 5. С. 6-15

⁷ Кузнецова Т. В. Изменения в законодательно-правовой и нормативно-методической базе документационного обеспечения управления 2009-2010 гг. // Делопроизводство 2011 №1. С. 3-9.

⁸ Храмовская Н. А. Тихая электронная революция в делопроизводстве и архивном деле // Секретарь-референт 2010 № 12. С. 12-22.

Е. И. Широкова
*Коми республиканская академия
государственной службы и управления*

К ВОПРОСУ О ПОСТАНОВКЕ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В ОРГАНАХ ВЛАСТИ КОМИ АССР ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 1970-х гг.

Период развития делопроизводства в Коми АССР с середины 1970-х гг. характеризуется рядом мероприятий, направленных на улучшение делопроизводства в государственных органах власти и учреждениях. Можно констатировать, что в это время в партийных органах повысилась культура работы с документами. В частности, протоколы пленумов, бюро, собраний активов, в основном стали оформляться своевременно и правильно. Все документы регистрировались в соответствующих журналах или по карте, после чего ставились на контроль. Улучшилась работа с письмами трудящихся, прием трудящихся строго велся в установленные дни. Однако в работе с документами имелись и недостатки. Не соблюдалась инструкция ЦК КПСС по секретному делопроизводству в части оформления секретных документов. Например, секретное постановление райкома КПСС «О повышении политической бдительности» размножено без учета количества экземпляров и соблюдения правил печатания секретных документов. Документы с пометкой «для служебного пользования», потерявшие деловое значение, находились в отделах, а не в делах общего отдела¹.

Оригиналы протоколов бюро своевременно не подписывались. Нарушались сроки рассылки решений райкома в первичные партийные организации. Контроль за исполнением постановлений вышестоящих органов был поставлен слабо, резолюции на листах контроля не были конкретными, не было отметок об исполнении, информация в обком КПСС предоставлялась не своевременно. Не был должным образом налажен контроль собственных решений. Не все решения райкома, требующие контроля, брались на контроль. Общий отдел не достаточно контролировал исполнение поступающих просьб в райком КПСС (за 1977-й год поступило 109